

Le pilotage de la protection de l'enfance : acteurs et outils

Journée d'étude de l'ONED
22 janvier 2016

Table ronde : Le pilotage au niveau départemental : acteurs et outils

**Julie Fergane-Tauzy,
substitut du procureur au TGI de Dijon**

Placé par la loi du 5 mars 2007 au cœur du dispositif de la protection de l'enfance, le Parquet est devenu le gardien du respect du principe de subsidiarité, mais aussi l'adjuvant efficace et indispensable du juge des enfants et des services éducatifs pour assurer la continuité et la cohérence du suivi des enfants.

L'articulation harmonieuse du travail des cellules et de celui du Parquet est la clé de réussite de l'ensemble du dispositif.

Malheureusement l'efficacité du dispositif est fragilisée par les difficultés structurelles des parquets et par de fortes disparités territoriales dans l'application des dispositions de l'article L226-3 qui nuisent à la légitimité des cellules.

Des efforts au sein de chaque juridiction seraient souhaitables afin de permettre aux parquets mineurs de réellement exercer leurs missions et de constituer un binôme efficace ces cellules pour une bonne application des dispositions de l'article L226-4 CASF.

En outre, la protection de l'enfance souffre largement de clivages institutionnels encore très puissants qui freinent le dispositif.

Une ouverture à d'autres institutions et d'autres cultures professionnelles s'avère nécessaire comme l'organisation d'espaces de réflexions et de concertations encore trop rares.

I/ RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF ISSU DE LA LOI DU 5 MARS 2007

A/ Offrir au binôme Parquet / Cellules plus de réactivité, de disponibilité et de légitimité

Reconnaître et stabiliser les Parquets des mineurs

À la croisée des champs civils et pénaux, en interaction permanente avec une pluralité d'acteurs issus de cultures institutionnelles et nourris de savoirs professionnels différents, les Parquets des mineurs peuvent constituer un levier d'action pertinent en matière de protection de l'enfance.

Leur activité en la matière n'est, malheureusement, qu'en faible partie quantifiée et prise en compte, alors qu'une effective valorisation des pratiques permettrait d'assurer une plus grande efficacité de l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfance.

L'activité civile des Parquets mineurs au titre de la protection de l'enfance n'est, en effet, que faiblement comptabilisée dans l'évaluation statistique des activités.

Or c'est cette dernière qui détermine le nombre de postes de magistrats affectés à chaque Parquet, le ratio retenu étant de 2500 à 3000 procédures traitées par an pour un magistrat.

Dans un contexte de forte vacance de postes au sein du corps judiciaire, et tout particulièrement au Parquet, les arbitrages sont complexes pour les chefs de juridictions qui doivent à la fois porter une attention toute particulière à l'investissement des Parquets des mineurs en matière de protection de l'enfance et sauvegarder une activité chiffrée suffisante pour éviter d'éventuelles suppressions de postes nuisibles à l'ensemble des activités de leur Parquet.

De même, les politiques partenariales en la matière ne sont ni quantifiées ni évaluées. Elles peuvent, toutefois, être valorisées en tant que bonnes pratiques par le Procureur de la République, lors de la rédaction annuelle du rapport de politique pénale transmis à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, mais sans, toutefois, que ces dernières soient considérées comme essentielles et comme devant nécessairement être maintenues quelles que soient les variations d'effectifs.

Elles sont, ainsi, largement laissées à la discrétion et, à l'enthousiasme des parquetiers mineurs et des chefs de juridiction. En conséquence, les juridictions au sein desquelles les mutations sont fréquentes souffrent d'une certaine instabilité en la matière qui décontenance souvent les différents interlocuteurs que sont les services de l'Aide sociale à l'enfance et l'Éducation nationale.

En outre, l'organisation des Parquets devrait permettre une véritable consultation des dossiers d'AE par les parquetiers mineurs lors de leur communication pour avis sur la nature de la mesure ou sur son renouvellement. En pratique, la communication effective des dossiers n'est que très rarement assurée, une simple ordonnance de soit-communicé étant transmise au bas de laquelle les parquetiers se contentent de s'en rapporter. Cette communication et ces avis à l'économise privent le parquet d'une partie de la légitimité que la loi de 2007 leur avait conféré en matière de protection de l'enfance.

Asseoir la légitimité des CRIPS

La loi du 5 mars 2007, bien que l'article 226-3 du CASF énonce que les informations préoccupantes (IP) doivent être recueillies en un seul lieu, n'a pas réellement abouti à une uniformisation des modes de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes.

En pratique, il n'existe pas de mode d'organisation unique pour la transmission et le traitement des IP.

Dans certains départements, les informations peuvent être recueillies indifféremment au niveau de la cellule ou au niveau d'antennes territoriales. Quelques départements ont adopté un mode centralisé. Dans quelques départements, le recueil des IP est confié aux unités territoriales SANS remontée de l'ensemble des IP au niveau central.

Or, il paraît évident que si les cellules doivent constituer le maillon fort d'une transmission travail administratif /judiciarisation sans heurts, sans discontinuités et sans ruptures, elles doivent impérativement être une instance CENTRALISÉE de l'ensemble des IP afin :

- de se prémunir contre des différences d'appréciation par les antennes territoriales dont l'analyse est forcément impactée par les particularités du territoire couvert par l'antenne, hypothèse risquée dans les départements à forte disparités territoriales ;
- de garantir le respect des référentiels élaborés au sein des schémas départementaux avec la légitimité d'une instance centrale ;
- d'être en capacité de faire le lien entre les éléments recueillis et les informations qui ont pu être communiquées par l'autorité judiciaire.

Les disparités constatées dans les modes de recueil des IP doivent être résorbées pour permettre aux cellules de s'imposer comme l'instance de centralisation et de garantir un traitement identique des IP sur le territoire du CD.

En outre, cette organisation centralisée a aussi pour intérêt de permettre aux cellules d'être en capacité de renseigner l'autorité judiciaire sur le type de mesure mise en œuvre, leurs implications pratiques et leur conditions d'application afin d'apprécier au mieux la nécessité d'une judiciarisation au vu des particularités des mesures administratives déjà mises en place et la pertinence éventuelle d'une poursuite en administratif par le biais d'autres accompagnements.

B/ Eliminer les no man's land du suivi :

Favoriser le tuilage CD/judiciaire

La disponibilité des parquets des mineurs et la lisibilité de l'organisation des permanences des Parquets sont largement insuffisantes pour permettre une analyse partagée des situations donnant lieu à une IP transmise au Parquet afin d'assurer la pertinence maximum de la saisine judiciaire et un tuilage efficace entre l'intervention administrative et celle judiciaire.

En effet, l'organisation des Parquets des mineurs, doit, en outre, permettre que les cellules, CRIPS ou CRIP, puissent avoir accès au magistrat du Parquet afin de s'autoriser une analyse commune de la situation même si cette dernière ne nécessite pas immédiatement l'intervention du magistrat du Parquet.

Parfois le gigantisme des structures ou au contraire la spécialisation insuffisante des parquetiers mineurs, appelés en permanence sur d'autres tâches, interdisent cette disponibilité.

Le Parquet des mineurs doit, toutefois, être en capacité de servir de ressource sur l'analyse des situations où l'hypothèse d'une aggravation du danger désarçonne les professionnels en première ligne.

Ces situations sont souvent des situations où la question du signalement au titre de l'article 226-14 CP se pose parce que les professionnels ont des suspicions quant à une situation de maltraitance et ne savent pas si faute de certitude la loi les oblige à dénoncer les faits supputés, les y autorise ou leur interdit faute de certitude.

Il peut s'agir aussi de situations où la question de la subsidiarité a posé difficulté et où les professionnels intervenant en administratif se sont interdit de solliciter une judiciarisation craignant que les conditions ne soient pas réunies faute de refus manifeste de la famille de la mesure administrative.

L'analyse de la station via la CRIPS par le magistrat du Parquet peut permettre que soit signalées davantage de situations et que celles, qui nécessitent une intervention du Juge des enfants, ne se dégradent pas encore davantage avant d'être signalées.

De même, les Parquets devraient être en capacité de rendre disponibles les informations préoccupantes concernant les familles reçues au Parquet antérieurement au signalement et à la saisine du JE et éventuellement transmises à la CRIPS au titre d'IP (procédures de violences intra-familiales par ex.). Cette centralisation des informations et leur transmission n'est que faiblement assurée en raison de l'encombrement des bureaux d'ordre.

Éviter les clivages AE/ pénal, CD/PJJ

Le désengagement relatif de la PJJ du champ de l'AE a renforcé davantage le clivage AE/pénal en le doublant d'un clivage CD/Etat.

De ce fait, l'harmonisation entre suivi en AE et suivi au pénal est extrêmement difficile et bien souvent les concertations pour coordonner les interventions éducatives sont extrêmement indigentes.

En outre, les difficultés rencontrées par les établissements accueillant des mineurs confiés par l'Aide sociale à l'enfance (manque de personnels, personnels parfois insuffisamment formés, structures parfois inadaptées au profil des enfants mais choisies pour avoir été les seules en capacité matérielle de les accueillir), conduisent à une intolérance importante des professionnels aux comportements irrespectueux ou violents des enfants et susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Les dépôts de plaintes pour des faits d'outrages, de violences sur personnes chargées d'une mission de service publique, ou de violences commises dans l'enceinte d'un établissement éducatif, dont il

n'est pas question de discuter la légitimité, conduisent à une prise en charge rapide des enfants au pénal et à leur suivi par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Or, très souvent, ce suivi conduit à l'arrêt de celui mis en place par les services de l'aide sociale à l'enfance, sauf dans les cas où ce suivi était judiciaire et où le juge des enfants impose à l'aide sociale à l'enfance de le poursuivre nonobstant la prise en charge au pénal.

Les demandes de placement au pénal formulées par les établissements habilités en protection de l'enfance ne sont d'ailleurs pas rares et ce dans la plus grande méconnaissance des règles de procédures pénales qui régissent ce type de prise en charge.

Force est aussi de constater que les passages à l'acte délinquants des mineurs aboutissent quasiment inévitablement à une stigmatisation de ces derniers qui handicape leur prise en charge au civil et réduit considérablement leur chance de trouver une place dans un établissement qui ne soit pas habilité au pénal.

Ces phénomènes de rejet, parfaitement analysés et compris par les enfants, sont de nature à créer les conditions de nouveaux passages à l'acte qui, quasiment inévitablement, conduiront à de nouvelles réponses pénales et à une prise en charge au titre de l'enfance délinquante.

Les placements effectués dans ce cadre, souvent à l'issue d'une garde à vue, pouvant aller jusqu'à quarante-huit heures en fonctions des âges et des quantum d'emprisonnement encourus, et d'un déferrement, sont nécessairement vécus comme des ruptures dans des parcours qui en sont déjà émaillés. En outre, lorsqu'ils sont réalisés dans l'urgence, préparés dans les courts temps de la garde à vue et de la présentation au magistrat, ces placements au pénal ne sont ni compris, ni acceptés et conduisent bien souvent à la répétition de comportements délinquants qui ne sont que la manifestation d'un mal-être grandissant face à l'instabilité constante de la prise en charge.

Il apparaît particulièrement nécessaire au niveau national d'évaluer les difficultés causées par ces doubles prises en charge, les conditions dans lesquelles leur maintien conserve sa pertinence et à l'inverse les situations dans lesquelles celui-ci n'a pas de sens en raison de l'importance du suivi au pénal.

L'articulation concrète des doubles suivis devrait également être interrogée.

Enfin, poser le double suivi comme le principe et la clôture du dossier d'assistance du dossier d'assistance éducative comme l'exception en cas de prise en charge au pénal ne devrait plus relever de l'utopie.

II/ ÉLARGIR ET ENRICHIR LE DISPOSITIF

A/ Favoriser les espaces destinés à faire émerger un langage et une culture commune

Élargir les schémas départementaux à d'autres professionnels intervenant en protection de l'enfance

L'appréciation de la notion de danger et les outils indispensables à son évaluation nécessitent au sein de chaque département l'élaboration de référentiels destinés à guider les professionnels.

Ces référentiels, pour être efficaces, doivent être partagés par les agents des départements, les travailleurs sociaux du secteur associatif mais aussi par les magistrats.

Or les contraintes matérielles de ces derniers, corrélées à l'importance de leurs charges juridictionnelles, rendent quasiment impossible leur présence aux instances d'élaboration de ces référentiels que sont principalement les schémas départementaux des protections de l'enfance.

En effet, alors que ces instances sont primordiales pour élaborer des outils communs d'analyse et de repérage des situations de dangers, la présence de l'autorité judiciaire est soumise à la contingence des vacances de postes qui interdit bien souvent aux magistrats de la jeunesse de s'éloigner, ne serait-ce qu'une demi-journée, de leurs activités purement juridictionnelles.

En outre, en pratique ni les juges aux affaires familiales ni les magistrats siégeant en chambres de la famille n'y participent jamais alors que leurs éclairages pourraient être aussi précieux.

Devraient également être associés systématiquement aux schémas départementaux les centres hospitaliers, ce qui est souvent le cas, les ARS, mais aussi les représentants de l'ordre des médecins et des autres professionnels de santé mais aussi de l'ensemble des représentants de l'enseignement public et privé.

Renforcer les formations communes

Les incompréhensions et la méconnaissance des missions propres et des contraintes des différentes sphères professionnelles sont également très importantes avec le corps médical, pourvoyeur important d'informations préoccupantes et expert incontournable dans l'évaluation des situations de danger.

Un nombre encore trop important de médecins ignorent les circuits du signalement des informations préoccupantes et sous-estiment la portée des articles 40, 434-1 et 434-3 du code pénal.

Cette mauvaise connaissance de l'arsenal juridique peut conduire à des signalements tardifs ou à des allongements des temps d'évaluation.

Des formations communes réunissant médecins et magistrats sont organisées par l'Ecole Nationale de la magistrature dans le cadre de la formation continue et concernant quelques professionnels chaque année. Elles peuvent également être organisées sur le plan local à l'initiative des différents professionnels mais sont également soumises aux aléas d'effectifs et d'emploi du temps et ne parviennent pas à être véritablement pérennisées.

Les formations communes magistrats / avocats/ travailleurs sociaux sont également encore trop anecdotiques.

Éviter la « sidération du pénal » et familiariser les professionnels de la protection de l'enfance avec le champ pénal

L'association des unités de protection sociale ou brigades des mineurs à certaines réflexions des schémas pourraient avoir une pertinence pour éviter la « sidération du pénal ».

L'obligation faite par le Code pénal de révéler les infractions commises à l'encontre d'un mineur a conduit à ce que se mette en place des mécanismes et des circuits de signalement systématique au Procureur de la République de toutes les situations ayant conduit à un passage à l'acte de nature physique ou sexuelle sur un mineur.

La réponse du Parquet est systématiquement un envoi urgent en enquête avec parfois des demandes de compléments d'information.

Si ce mécanisme n'est ni contestable, ni contesté, il conduit parfois à plusieurs écueils :

- réduire la situation au passage à l'acte pénal et son sens à la seule question de la sanction pénale,
- demeurer pour les professionnels intervenant dans un mécanisme de sidération face au champ pénal : ne plus intervenir, ne plus investiguer de peur de polluer l'enquête,
- penser l'intervention pénale comme un mode de résolution globale et ne pas lui donner de sens dans les domaines de compétence respectif des professionnels qui ont pu en connaître.

La méconnaissance des besoins et difficultés des services d'enquête est pour grande partie responsable de ces écueils

Sur ce plan également, des améliorations seraient souhaitables et organisable à peu de frais. On gagnerait de toute évidence à ce que les Parquets puissent être davantage présents aux schémas départementaux de protection de l'enfance mais aussi à ce qu'y soient associés dans une certaine mesure les services de brigades des mineurs ou d'unités de protection sociale pour y permettre un dialogue nécessaire mais pourquoi pas l'élaboration de référentiels communs sur ce qui peut ou non être évoqué ou retravaillé au civil sans nuire au déroulement d'une enquête.

B/ Favoriser les analyses communes et le retour d'expérience

Les Cours d'appel pourraient en être le lieu idéal, d'une part parce qu'elles permettent de favoriser l'émergence de bonnes pratiques et de diffuser ces dernières à l'ensemble des Parquet du ressort, d'autre part parce que la vision transversale des problématiques du ressort dont elles disposent et la légitimité qu'est la leur dans le paysage institutionnel leur permettrait d'assurer un rôle

En effet, la grande diversité des organisations des Parquets des mineurs au sein d'une même Cour, parfois alors que ces mêmes parquets travaillent avec un seul conseil départemental, nécessiterait qu'une attention toute particulière soit portée au sein des Parquets Généraux aux possibilités d'harmonisation des pratiques des parquets en assurant, nonobstant des différences de structures et d'effectifs parfois très importantes, un minimum de bonnes pratiques communes.

Les cours d'appel sont également en capacité de valoriser au sein d'une Cour des pratiques efficaces mise en place entre un, ou des parquets, et l'un des conseils départementaux du ressort et de sensibiliser l'autre conseil départemental à la pertinence des pratiques du département limitrophe.

Des temps de réflexions plus nombreux sur des exemples concrets où le dispositif de protection de l'enfance et les circuits et mode d'organisation choisis n'ont pas été assez efficaces gagneraient à être mis en place. Ils permettraient une centralisation et une analyse des difficultés à la Cour.

Un lien entre l'analyse de ces difficultés, les pistes de réflexions esquissées à ce stade et les observatoires départementaux pourraient être pertinent également.

Faute de disponibilité de l'institution judiciaire, d'uniformisation et de légitimité territoriale de certaines cellules, le dispositif issu de la loi de 2007 n'a pas permis d'atteindre sa pleine efficacité.

Le pilotage au niveau départemental reste encore très largement cloisonné, les échanges se réduisant au passage de relais cellule/parquet.

Une meilleure organisation des Parquets, une dynamique d'impulsion des Cours et une ouverture pluri-institutionnelle seraient gages d'efficacité.

De façon plus générale, il est curieux que n'est jamais réellement été créé des espaces de réflexion « pluri-institutionnelle » en matière de prévention de la maltraitance comme on a pu le faire en matière de prévention de la délinquance et qui associeraient CG, Parquet, JE, Education nationale, PMI, services d'enquête spécialisés.... pour aborder des questions transversales en lien avec les situations de maltraitance et les facteurs de risques.